

respecto de los recursos que, en el marco de este tipo de resoluciones se dispone: el recurso de reposición con un jerárquico en subsidio.

Por lo tanto, esta sentencia ya no solo fuerza el ingreso de un proyecto al SEIA contra la opinión de los organismos técnicos cuyas decisiones ya estaban a firme, sino, además, exige que, en el marco de otro procedimiento, previa suspensión de los efectos de los permisos de edificación, se analice la variable arqueológica señalada. Esto refuerza la tesis inicial sostenida, en cuanto a que la discusión referida al SEIA, en materia de recurso de protección, ya no dice relación sobre el procedimiento seguido en relación a un proyecto o actividad, sino a la forma en que estos, eventualmente, fueran excluidos de la evaluación ambiental, habiendo un cuestionamiento u horadación directa al sistema de fuentes en función de las cuales el SEIA se ha construido en los últimos veintiséis años. Se relativiza la única decisión firme que versaba sobre el cumplimiento ambiental y sobre la cual no habían recursos pendientes: la resolución que había resuelto que el proyecto no debía ingresar al SEIA.

f. Quintero-Puchuncaví: un caso paradigmático

i. Antecedentes previos

La contaminación en la zona de Quintero-Puchuncaví es grave³¹⁵. Se extiende por décadas y el Estado ha estado lejos de dar una solución institucional a los vecinos que por años han sufrido sus efectos. Se trata de una situación injusta que debe corregirse, pero cuyos mecanismos de solución jurídica son múltiples. El Estado ha permitido el desarrollo de una zona industrial en esa área, llevándola a límites que requieren hoy una solución distinta a la de décadas anteriores, considerando el contexto en el que el Estado de Chile y el derecho internacional conciben hoy la protección del medio ambiente.

315 Las ideas que a continuación se exponen fueron expuestas preliminarmente junto con Consuelo Torresano en las XLIX Jornadas de Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Chile, 18 de octubre de 2019, bajo el título de la ponencia denominada "El caso Quintero-Puchuncaví y la eficacia de la acción de protección como mecanismo institucional de solución de conflictos socio-ambientales", la que posteriormente fue publicada, con ajustes, en CARRASCO Y TORRESANO (2019), y que esta sección replica en términos generales.

De esta forma, el objeto de este acápite es analizar la sentencia adoptada por la Corte Suprema hace meses atrás³¹⁶, a partir de la interposición de varios recursos de protección en contra de ciertos órganos de la Administración del Estado y las empresas que en dicho sector operan, la que estableció, en síntesis, diversas medidas a ejecutar en el plazo de un año con el objeto de restablecer el imperio del derecho en la zona de Quintero-Puchuncaví. A lo anterior se sumó una segunda sentencia de la Corte Suprema, esta vez en materia de daño ambiental, la que también contribuye a explicar este fenómeno³¹⁷: aquel en que los tribunales de justicia terminan definiendo lo que en un área del país debe hacerse para solucionar un problema de contaminación ambiental.

En esos términos, la presente sección analiza la solución otorgada por la Corte Suprema para este caso. Así, se explica cómo, ante la falta de soluciones institucionales, fue la Corte Suprema la que terminó resolviendo parcialmente el problema de justicia ambiental de dicha zona, ello a partir de una acción cautelar y de emergencia, no diseñada, en principio, para este tipo de situaciones. Asimismo, se examina el riesgo institucional de solucionar problemas de esta naturaleza a partir de la interposición y resolución de este tipo de acciones.

ii. Síntesis del caso y de la sentencia

Con fecha 28 de mayo de 2019, la Corte Suprema ordenó un conjunto de medidas al Estado en uno de los casos más emblemáticos ocurridos en la bahía de Quintero-Puchuncaví, en la Región de Valparaíso. En este fallo, la Corte Suprema reconoció la vulneración de un conjunto de derechos fundamentales, tales como la vida, la salud y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, estableciendo, además, la responsabilidad del Estado por su inacción en aquella zona, ordenando cerca de quince medidas para reparar, en parte, la situación de injusticia ambiental que aquella zona viene sufriendo desde hace décadas.

316 "Francisco Chahuán Chahuán con Empresa Nacional de Petróleo, ENAP S.A.", Corte Suprema, 28 de mayo de 2019, Rol N° 5888-2019.

317 "Municipalidad de Quintero con ENAP Refinería S.A. y Remolcadores Ultratrag Limitada", Corte Suprema, 25 de septiembre de 2019, Rol N° 13177-2018.

En efecto, la Municipalidad de Quintero, ciertos órganos de la Administración del Estado, un conjunto de habitantes de la zona y organizaciones de la sociedad civil (ONG) interpusieron diversos recursos de protección ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, invocando la vulneración de los derechos antes indicados, en razón de verse afectados por náuseas, vómitos, mareos e, incluso, desvanecimientos después de inhalar gases que producían un olor nauseabundo en la zona de Quintero-Puchuncaví. Dichos gases habrían sido emitidos por las empresas que operan en la zona hace décadas por medio de diversas industrias contaminantes, tales como una central termoelectrónica, una fundición de cobre, un terminal gasífero, una refinería, una planta productora de cemento, etc., constituyendo, entre todas, un complejo industrial intenso en fuentes emisoras de gases.

Así, la acción fue dirigida en contra de las empresas por la generación de gases y compuestos químicos que habrían provocado la alerta indicada, y en contra de determinados órganos de la Administración del Estado, tales como el Ministerio del Medio Ambiente, de Salud, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Ministerio del Interior y la Intendencia Regional, incluyendo, dentro de los recurridos, incluso al presidente de la República por los incumplimientos en que estos distintos organismos habrían incurrido al no adoptar medidas de prevención, deberes de control, de sistematización de la información, así como de fiscalización y represión de conductas ilícitas.

iii. La sentencia

Habiendo sido rechazado el recurso en primera instancia por la Corte de Apelaciones de Valparaíso³¹⁸, la Corte Suprema revocó el fallo, acogiendo parte de las acciones interpuestas y ordenando una serie de medidas y acciones concretas que diversos organismos estatales deben ejecutar.

En ese sentido, un primer elemento sustantivo del fallo dice relación con el agrupamiento que la sentencia hace de las garantías constitucionales invocadas, al indicar que debe analizarse su vulneración en conjunto, “puesto que una afectación sería de la salud, por causa de una emergencia ambiental severa, amenaza también la vida y, en todo caso, la integridad

318 “Francisco Chahuán Chahuán con Empresa Nacional de Petróleo, ENAP S.A.”, Corte de Apelaciones de Valparaíso, 19 de febrero de 2019, Rol N° 7266-2018.

física o, cuando menos, psíquica, de las personas” (considerando 15), calificando la emergencia bajo una naturaleza ambiental-sanitaria, pudiendo ambos derechos (derecho a la vida y el derecho a vivir en un medio ambiente de libre de contaminación) confluir en el caso que se quiera adoptar una medida cautelar al respecto.

En términos materiales, atribuye una serie de ilegalidades a diferentes organismos estatales exigiéndoles una serie de acciones activas en el cumplimiento de ese deber. Para ello, señala que, para comenzar a concretar medidas, el Ministerio del Medio Ambiente solo reaccionó una vez que ya habían ocurrido nuevos sucesos de contaminación, sin explicar de qué modo se habrían ejecutado acciones concretas para prevenirla.

De la misma manera, señala que el Ministerio de Salud había realizado labores “insuficientes” en relación a la gravedad de la situación, no habiendo asumido un rol proactivo, pues, en lugar de implementar medidas preventivas, reaccionó solamente con posterioridad a los sucesos de intoxicación.

Finalmente, la Corte Suprema también estima que la actuación de la ONEMI es ilegal al no haber adoptado “previamente los planes de emergencia o de contingencia específicos y necesarios para enfrentar la situación de que se trata, limitándose a reaccionar, como los demás recurridos, ante los eventos en cuestión” (considerando 30), imputándole, además, responsabilidad al Ministerio del Interior, al no haber verificado adecuadamente, en un servicio de su dependencia funcional, que se hubiesen concretado las diversas diligencias e intervenciones una vez ocurrida la catástrofe de que se trata.

Son estas infracciones las que, a juicio de la Corte Suprema, han impuesto una fuente de contaminación para el entorno de esas comunas, generando los episodios de contaminación acaecidos los días 21 y 23 de agosto y 4 de septiembre de 2018, constituyendo una clara transgresión al concepto de desarrollo sustentable, “reconocido por el derecho interno y los tratados internacionales” (considerando trigésimo quinto), pese a lo difícil que ha sido, luego de meses de transcurridos los hechos, determinar fehacientemente quiénes los provocaron. Por eso, según sentenció el tribunal, ello constituiría una amenaza concreta, cierta y que no puede ser ignorada para la integridad, salud y vida de los vecinos de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, así como para el medio ambiente en que habitan.

En esos términos, la sentencia recurre nuevamente a los principios precautorio y preventivo³¹⁹ para definir las medidas que corresponde aplicar, invocando una serie de otros principios también vinculados a estos que son recogidos en la Declaración de la Cumbre Judicial Iberoamericana del Poder Judicial de la República de Chile, denominada "Principios jurídicos medioambientales para un desarrollo ecológicamente sustentable"³²⁰. Este documento influye en buena parte de la sentencia al momento de dictarla, constituyendo una innovación en el uso de principios jurídicos, al no solo utilizar los ya tradicionales principios precautorio y preventivo, sino además los que la Declaración de Poderes Judiciales en Iberoamérica ha definido, profundizando el fenómeno que advertimos previamente y añadiendo otros principios que pueden orientar la decisión de la Corte Suprema. Entre ellos está el "Estado, entidad pública o privada y los particulares tienen la obligación de cuidar y promover el bienestar de la naturaleza, independientemente de su valor para los seres humanos, al igual que de imponer limitaciones a su uso y explotación" (principio 38) o "cada ser humano, presente y futuro, tiene derecho a un medio ambiente sano, seguro, saludable y sostenible" (principio 40).

Por todo lo anterior, la sentencia ordena, en síntesis y en sus mandatos relevantes, que:

- La autoridad ambiental efectúe, a la brevedad, los estudios pertinentes para establecer el método más idóneo y adecuado para identificar, determinar la naturaleza y características precisas de los gases, elementos o compuestos producidos por todas y cada una de las fuentes presentes en la bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví;
- Una vez evacuado el estudio aludido, la autoridad administrativa deberá disponer en breve plazo lo pertinente para implementar las

319 Se hace presente que en esta sentencia sí explica, al menos brevemente, por qué se recurre a los principios, justificando su aplicación, en cuanto "[e]n esta perspectiva, resulta relevante la anotada falta de elementos de juicio para determinar tanto las causas como los efectos precisos de los episodios de contaminación objeto de los recursos, pues debido a ella este tribunal deberá recurrir como elementos orientadores de su proceder a dos principios de la mayor trascendencia en el ámbito del Derecho Ambiental, cuales son el precautorio y el de prevención" (considerando trigésimo octavo).

320 Disponible en línea: <http://www.cumbrejudicial.org/images/imagenes/Principios-Jur%C3%ADdicos_Medioambientales_para_un_Desarrollo_Ecol%C3%B3gicamente_Sustentable.pdf>.

acciones que se desprendan de dicho informe, en el que se habrá debido evaluar la procedencia de instalar filtros o dispositivos que permitan identificar y medir esos compuestos o elementos directamente en la fuente, entre otros aspectos;

- La sentencia, exige, además, que el ejecutivo disponga lo adecuado para que las medidas que surjan del informe aludido estén cabalmente implementadas y, además, en disposición de comenzar a operar, en el término máximo de un año contado desde el día en que esta sentencia se encuentre firme;
- Una vez ejecutadas las acciones sugeridas en ese estudio, esto es, recopilada la información idónea y pertinente, las autoridades sectoriales deberán realizar las actuaciones apropiadas para determinar, a la brevedad y con precisión, la identidad de todos y cada uno de los elementos o compuestos dañinos para la salud y para el medio ambiente generados por las distintas fuentes existentes en la bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, estableciendo con detalle cuáles son sus características y demás aspectos;
- Establecido lo anterior, la sentencia dispone que las instalaciones y fuentes que generen tales elementos deberán reducir las emisiones de los mismos a las cifras que para cada uno de ellos establecerán las autoridades administrativas competentes, quienes a la brevedad fijarán los parámetros pertinentes, mismos que deberán comenzar a regir, a su turno, en un plazo acotado y preciso que se establecerá por la autoridad administrativa;
- Asimismo, el tribunal solicita que se dé inicio a la brevedad a los procedimientos pertinentes para ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso, si fuere necesario, los niveles de exigencia aplicables a los distintos elementos, gases o compuestos producidos en las diferentes fuentes presentes en la bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables a la situación de contaminación de la mentada bahía;

- Una vez identificados y cuantificados los elementos nocivos para la salud y para el medio ambiente, el fallo requiere a la autoridad de salud adoptar las medidas pertinentes, útiles y necesarias para resguardar la salud de la población afectada por la contaminación existente

en las comunas de Quintero y Puchuncaví, las cuales se señalan en la sentencia. Asimismo, se deberá diseñar e implementar una política destinada a enfrentar situaciones de contingencia como las que generaron la presente causa, a fin de dar satisfacción al importante aumento en la demanda de atenciones de salud. Del mismo modo, la autoridad deberá disponer lo que fuere preciso para acometer la derivación de aquellos pacientes que, en episodios como los de la especie, requieran de tal medida de cuidado y atención de su salud;

Que la Oficina Nacional de Emergencia proceda, a la brevedad, a elaborar un Plan de Emergencia que permita enfrentar situaciones de contaminación como las ocurridas los días 21 y 23 agosto y 4 de septiembre de 2018 en las comunas de Quintero y Puchuncaví, instrumento en el que deberá incorporar, además, todas las medidas de coordinación, de disposición de recursos y las demás que se estimen atinentes y útiles para “solucionar los problemas derivados” de esos eventos;

Que cada vez que se constate la existencia de niveles de contaminación que afecten particularmente a niños, niñas y adolescentes, conforme a lo precisado por la autoridad administrativa o por los efectos que produzcan en tal población y que se expresen en una sintomatología de su estado de salud, condición que igualmente precisará la autoridad administrativa de salud y educación, las magistraturas competentes dispondrán, según ordena la sentencia, lo pertinente para trasladar desde la zona afectada por esa situación a todas las personas que integran el señalado conjunto hacia lugares seguros, medida que se deberá mantener hasta que cese el indicado evento de crisis;

El resto de la población vulnerable de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, cada vez que se produzca un evento crítico de contaminación, será trasladada desde la zona afectada hacia lugares seguros y mientras perdure el señalado episodio, como ordena el fallo;

Que se reevalúe la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas de que se trata, análisis a partir del cual la autoridad competente deberá adoptar las medidas que correspondan. Que se cree y mantenga un sitio web en el que se incorporarán todos los datos, antecedentes, pesquisas, resultados, informes, etc.,

que den cuenta de las distintas actuaciones llevadas a cabo con el objeto de dar cumplimiento a las medidas dispuestas en la presente sentencia, utilizando, en la medida de lo posible, un lenguaje claro que simplifique la comprensión de los asuntos abordados;

Que, si con ocasión de la ejecución de las tareas previstas en el presente fallo, las autoridades recurridas detectan la concurrencia de situaciones que justifiquen la aplicación de sus atribuciones, como podría ser alguno de los supuestos previstos en el artículo 25 quincies de la Ley N° 19.300, den inicio a los cursos de acción pertinentes para hacer efectivas tales potestades, evaluación en la que habrán de tener en especial consideración los efectos sinérgicos que las distintas fuentes contaminantes puedan provocar en el medio ambiente de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, y

La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Quinta Región deberá abordar la modificación del Plan Regulador de Valparaíso, en relación a la zona afectada por los hechos de autos, a la brevedad, considerando dicha labor como una prioridad en sus políticas sectoriales, sin perjuicio de cualquier otra diligencia o actuación necesaria para dar cabal cumplimiento a lo ordenado.

iv. Análisis

Revisada la sentencia, hace sentido comentar sus diversos aspectos desde una perspectiva procedimental, orgánica y sustantiva, toda vez que muchas de las medidas que la sentencia ordena tienen efectos institucionales en esas tres dimensiones. En ese sentido, Luis CORDERO³²¹, a propósito de esta sentencia, ha indicado que, en el derecho administrativo, pero especialmente en este caso, el contexto cumple un rol relevante y, por lo tanto, el fallo debe entenderse bajo un “profundo rol simbólico”, cumpliendo también la sentencia un rol pedagógico al indicar a la comunidad “en qué casos sus derechos pueden ser tutelados”.

En una perspectiva más crítica respecto del fallo se ha referido Alejandro SILVA³²², quien ha indicado que los jueces en este caso “instrumentalizaron su oficio para hacer justicia más allá de los límites constitucionales”. Para

321 CORDERO (2019b), *passim*.
322 SILVA (2019), *passim*.

SILVA, la Corte se habría impacientado con la política erigiéndose en “una superautoridad en la línea de mando de la Administración del Estado, disponiendo todo lo que las autoridades deben hacer, cómo deben hacerlo y cuándo deben hacerlo. En otras palabras, se transformó en Ejecutivo”, remarca.

Al margen de las críticas o análisis de esta sentencia, lo concreto es que este fallo refleja lo complejo que es resolver una contienda de naturaleza ambiental-administrativa, poniendo a los jueces en el centro de la atención, ya que son ellos, en un derecho escasamente codificado, los llamados a delimitar los contornos de las potestades y reglas aplicables.

En este caso particular, estamos, además, en presencia de un caso de alto impacto mediático, en el que se exceden las consideraciones meramente jurídicas y en el cual las apreciaciones sobre el mérito de una acción u omisión de una autoridad política son frecuentes, dado que el caso Puchuncaví-Quintero simboliza buena parte de los conflictos socio-ambientales que se han judicializado en la última década.

Considerando lo anterior, a continuación se abordan cinco aspectos que merecen atención desde el punto de vista institucional y cuyas ideas matrices a continuación se exponen.

- Nuevos lineamientos en la forma en que la Corte Suprema comprende la acción de protección en materia ambiental

Un primer aspecto a comentar del fallo dice relación con la forma en que la Corte Suprema aborda un problema que, en principio, se refería a incumplimientos ambientales en que diversas compañías habían incurrido. No obstante, al resolverse el asunto y “restablecer el imperio del derecho”, la sentencia termina definiendo lo que la regulación y la política ambiental deben ejecutar, pese a no definir con claridad quiénes (de las empresas) estaban incumpliendo la legislación o sus autorizaciones de funcionamiento.

De esta manera, esta sentencia no trata sobre aspectos que tradicionalmente esta acción había comprendido en materia ambiental, tal como lo es la evaluación y la fiscalización de actividades y proyectos, sino que se adentra en la forma en que diversos órganos de la Administración del Estado deben cumplir sus competencias en un área determinada frente a un conflicto particular y concreto.

Por eso, esta sentencia abre una nueva forma de comprender esta acción constitucional, desplazando la frontera en la que tradicionalmente la acción de protección se había desarrollado³²³, yendo más allá del control de la legalidad de los tradicionales instrumentos de gestión que LBGMA dispone.

En esos términos, la forma en que resuelve la Corte Suprema, más allá de restablecer el imperio del derecho de manera urgente ante la privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de un derecho –como se verá en la sección siguiente–, termina adoptando una posición de tutela judicial objetiva, en la que los ciudadanos pueden exigir la aplicación de la legislación administrativa relativa a intereses colectivos (*citizen enforcement*). En términos prácticos, lo que la sentencia pareciera dar vida es a una especie de *citizen suits* impropia, en la que ante los casos de inactividad administrativa ambiental, como es este caso, se “pueda exigir directamente frente a los infractores (ya sean particulares o entes públicos) la aplicación de la legislación administrativa ambiental pudiendo utilizar, entre otras, pretensiones de condena (*injunctions*), y sin que se puedan pedir indemnizaciones por daños y perjuicios individuales (*damages*) porque no se trata de resarcir daños o lesiones individuales sino colectivos”³²⁴. Es decir, ante la pasividad administrativa, se pide cumplir, forzosamente, mediante una acción judicial, con la legislación ambiental, complementando la función de la Administración, reforzando la posición de los ciudadanos y de las organizaciones no gubernamentales. Eso implica cumplir, entre otros aspectos formales, con una notificación previa ante el infractor y la agencia (federal) respectiva y la ausencia de una actuación previa que persiga diligentemente las infracciones.

Al margen de las diferencias que nuestro derecho tiene con el derecho anglosajón, lo cierto es que la sentencia adopta un control principalmente objetivo de la legalidad, tutelando un interés público o colectivo y advirtiendo que el monopolio del interés público no solo radica en la Administración del Estado, sino también en los tribunales de justicia, habiendo sido precisamente un senador de la República quien actuó como recurrente en este caso.

³²³ Para efectos de revisar la evolución que esta acción ha tenido en el tiempo en cuanto a sus tendencias, puede revisarse CARRASCO (2017), pp. 275-298.

³²⁴ Véase PEÑALVER (2016), p. 158.

Así, la sentencia, al controlar la legalidad y evaluar una determinada afectación a un derecho constitucional, va más allá de las lógicas del derecho de un reclamante o el interés colectivo de una comunidad, adoptando un rol activo ante infracciones al derecho objetivo de carácter ambiental, asumiendo con energía una discreción que, en principio, radica en la función ejecutiva de la Administración del Estado.

Si bien es prematuro concluir que la acción de protección seguirá esta lógica ante situaciones de similares características, lo cierto es que constituye una aproximación novedosa y finalista, en la que, a partir del control de la legalidad objetiva y la protección de derechos (en general), los tribunales de justicia abordan materias de interés público, como ya lo han hecho en empleo público y salud³²⁵, no pudiendo soslayarse las tensiones institucionales que una postura como esta también genera y seguirá produciendo, especialmente si nuevos principios jurídicos se incorporan en el razonamiento de las sentencias de naturaleza contencioso-ambiental.

- Se altera el carácter cautelar o la naturaleza de esta acción constitucional

El objeto de esta acción constitucional es el restablecimiento del imperio del derecho y la obtención de la debida protección frente a la vulneración de las garantías fundamentales establecidas en el artículo 20 de nuestra Constitución. Se trata, además, de una acción de carácter urgente y cautelar por medio de la cual se busca restablecer el estado de derecho, toda vez que la acción de protección permite solicitar la adopción *inmediata* de las providencias que se juzguen necesarias por parte del tribunal.

El hecho que la acción de protección pueda calificarse como un procedimiento "de urgencia" se desprende de ciertas características de esta, tales como su informalidad, su carácter breve y concentrado, y el hecho de que sea un procedimiento inquisitivo.

325 Para una revisión de una discusión reciente en materia de salud, véase, por ejemplo, la entrevista en el diario La Tercera a la ministra de la Corte Suprema, doña Ángela Vivanco Martínez: "No puede ser que el mensaje sea que por falta de recursos usted deba morirse", quien expone una posición similar en la que la Corte Suprema ha obligado al Estado de Chile a financiar medicamentos de alto costo, pese a existir una ley que regula el sentido y alcance de esta prestación, disponible en línea: <<https://www.latercera.com/nacional/noticia/angela-vivanco-ministra-corte-suprema-no-puede-mensaje-sea-falta-recursos-usted-deba-morirse/848946/>>.

Por su parte, la Corte Suprema se han referido repetidamente a la naturaleza cautelar y de urgencia de esta acción, señalando que es una "[a]cción de naturaleza cautelar, urgente, destinada a resguardar los derechos fundamentales a que ella se refiere [...]"³²⁶, reafirmando últimamente que "la presente vía constituye una acción de cautela de derechos fundamentales, pues busca dar amparo judicial efectivo y oportuno a quienes ven vulneradas sus garantías constitucionales producto de actos u omisiones ilegales y/o arbitrarias"³²⁷.

En este caso particular, creemos que se ve alterada la naturaleza esencialmente cautelar de esta acción en su parte resolutiva. En efecto, al agotar los recursos de protección interpuestos, la sentencia ordena a las autoridades declaradas responsables a la implementación de quince medidas tendientes a, entre otras cosas, identificar los contaminantes, sus fuentes, informar a la población y adoptar acciones para hacer cesar dicha contaminación. Para ello, fija un plazo máximo de un año e incluso, en la mayoría de las medidas, ni siquiera se señala un plazo para su implementación, limitándose a señalar que estas deben ejecutarse "a la brevedad".

De esta manera, pese a que la Corte Suprema reconoce en la sentencia la grave vulneración de derechos que afecta a los vecinos de la localidad de Quintero-Puchuncaví, no genera el restablecimiento inmediato del imperio del derecho ni cautela con urgencia las garantías vulneradas, toda vez que, durante el período de implementación de estas (que se interpreta debe ser de un año máximo, siendo incierto en qué plazo espera la Corte que se implementen soluciones cuando señala que debe hacerse "a la brevedad"), se mantendría el *status quo*, continuando la ilegalidad objetiva denunciada y la vulneración de derechos. Así, el restablecimiento del imperio del derecho no se efectuaría sino hasta que dichas medidas se hayan implementado en su totalidad.

En otras palabras, por medio del fallo se establece la responsabilidad que ciertos órganos de la Administración del Estado tendrían en materia de protección ambiental, pero no se adopta ninguna medida cautelar o urgente en relación a las garantías que se indica que se vulneran, con lo cual

326 "Avilés González, María Mónica con Director General de Carabineros, Gustavo Adolfo González Jure", Corte Suprema, 27 de junio de 2013, Rol N° 2536-2013.

327 "Confederación Nacional de Funcionarios con Tribunal Constitucional", Corte Suprema, 7 de octubre de 2019, Rol N° 21027-2019.

una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás”.

Es decir, lo que hace el Tribunal no es resolver el caso desde la lógica del derecho fundamental a un medio ambiente sano, sino desde la perspectiva del respeto a la vida privada y familiar que se ve afectada por emanaciones de la curtiembre. Ello es razonado de la siguiente forma en el fallo, al disponer:

“[...] que los daños graves al medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio de tal modo que su vida privada y familiar se vea perjudicada, sin por ello poner en grave peligro la salud de la interesada” (considerando 51).

En esos términos, la sentencia nos recuerda que:

“Procede dejar constancia de que no sólo autoridades municipales no adoptaron después del 9 de septiembre de 1988 medidas encaminadas a tal fin, sino también que se opusieron a las decisiones judiciales en ese sentido. Así, en el procedimiento ordinario emprendido por las cuñadas de la señora López Ostra apelaron contra la resolución del Tribunal Superior de Murcia del 18 de septiembre de 1991 mediante la que se ordenaba el cierre provisional de la planta, de tal modo que la medida quedó en suspenso (ver el anterior párrafo 16). Otros organismos del Estado contribuyeron asimismo a prolongar la situación. Así, el Ministerio Público impugnó el 19 de noviembre de 1991 la resolución de cierre provisional adoptada por el Juez de Instrucción de Lorca el día 15 en el marco de las diligencias por delito ecológico (ver el anterior párrafo 17), de tal modo que la medida quedó sin ejecutarse hasta el 27 de octubre de 1993 (ver el anterior párrafo 22)” (considerando 56).

En función de lo anterior, la sentencia concluye que la infracción al artículo 8 está dada debido a que:

“El Tribunal observa, sin embargo, que los interesados tuvieron que sufrir durante más de tres años las molestias causadas por la planta antes de mudarse, con los inconvenientes que ello supone. No lo hicieron hasta que se hizo patente que la situación podía prolongarse indefinidamente y previa prescripción del pediatra de la hija de la señora López Ostra (ver los anteriores párrafos 16, 17 y 19). En esas condiciones, el ofrecimiento del ayuntamiento no podía eliminar completamente las molestias y los inconvenientes padecidos” (considerando 57).

“Teniendo en cuenta lo anterior –y a pesar del margen de apreciación que se reconoce al Estado demandado–, el Tribunal estima que éste no supo encontrar un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad de Lorca –disponer de una planta depuradora– y el efectivo disfrute por parte de la actora del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada familiar” (considerando 58).

Por lo visto, ante la inactividad de las autoridades españolas tanto administrativas como judiciales, el Tribunal Europeo decide actuar, y a igual que en el caso de Puchuncaví-Quintero, decide tomar una decisión definitiva. A diferencia de lo ocurrido en Chile, en este caso el tribunal no ordena una medida cautelar o actuaciones a los poderes públicos, sino que ordena reparar los perjuicios que la señora López Ostra habría sufrido, condenando al Estado de España a pagar la indemnización de perjuicios correspondientes por infringir un derecho fundamental.

Pero en este caso, a diferencia de lo ocurrido en Chile, la sentencia razona sobre la infracción al derecho a la inviolabilidad del domicilio y su vida privada y familiar. Como indicara en su oportunidad Francisco VELASCO, el problema de este fallo es que le atribuye al artículo 8.1 ya citado un exceso interpretativo al individuo en su domicilio contra cualquier injerencia exterior que impida o dificulte su libertad de movimientos, sea la injerencia de una entrada corporal, humos o ruidos³³². A su juicio, haber extendido la inviolabilidad del domicilio hasta la “calidad de vida” correspondería a un exceso judicial³³³. De esta forma, lo que hace esta sentencia es consolidar la subjetivación del derecho ambiental, al ser no solo una cuestión de Estados, sino también una cuestión de individuos (de cada individuo). Y, entonces, el medio ambiente (adecuado) sería protegible inmediatamente a través de los derechos y libertades de cada uno, pero errando al indicar que la calidad de vida sería una situación justiciable por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y no del legislador nacional.

En síntesis, guardando las diferencias del caso, ante la inactividad prolongada de la Administración en el resguardo de un ambiente sano que permita el ejercicio efectivo de este derecho de una o más personas, y más allá del derecho que pueda estar afectado (vida, salud, inviolabilidad del

332 VELASCO (1995), p. 319.

333 VELASCO (1995), p. 312.

domicilio o ambiente sano), lo concreto es que pareciera que la reparación, *in natura* o económica, es un medio más apropiado para hacer efectiva la responsabilidad del Estado o de entidades privadas que, de manera sistemática y permanente, han incumplido o dejado de ejecutar su deber.

- La importancia de la información ambiental

Además de lo dicho anteriormente, también es importante destacar la relevancia que le da esta sentencia a la información en el contexto de la protección ambiental. En efecto, muchas de las medidas ordenadas están vinculadas a la necesidad de recopilar, sistematizar y difundir información. En esa línea, se ordena realizar informes que identifiquen las fuentes de contaminación y que se implementen acciones en contra de esta, así como crear y mantener un sitio web para facilitar el acceso a dicha información a las personas interesadas.

La misma lógica se siguió en una sentencia reciente de la Corte Suprema, en la cual se condenó a la empresa ENAP Refinerías S.A. a adoptar una serie de medidas tendientes a reparar el daño ambiental causado a la bahía de Quintero. Así, ENAP tendrá que recopilar información a fin de analizar los riesgos de la actividad de descarga de combustibles, así como implementar programas de monitoreo, debiendo informar en forma bimensual al Ministerio del Medio Ambiente respecto a los resultados de las medidas implementadas. De esta forma, la Corte Suprema destaca la importancia de la comunicación e intercambio de información entre esta empresa privada y las autoridades competentes como un valor esencial en la protección del medio ambiente.

La importancia de la información en materia de protección ambiental también se ha dado a nivel regional e internacional. En efecto, el Acuerdo de Escazú³³⁴ tiene como uno de sus pilares fundamentales el garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. Es más, en el propio nombre del Acuerdo se establece que trata sobre “el acceso a la información [...] en asuntos

334 Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

ambientales”. En esa línea, la transparencia, la apertura y la participación son principios que en el Acuerdo de Escazú se consagran.

De la misma manera, a nivel internacional existe el Convenio de Aarhus³³⁵, el cual también tiene por objeto regular los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia en relación al medio ambiente. De esta forma, es posible ver la significancia global que se da a la información respecto a la protección del medio ambiente, aplicando el Principio 10 de la Convención de Río, que justamente establece la necesidad de que las autoridades garanticen el acceso a la información en estos temas.

Sin embargo, esta importancia otorgada al acceso a la información no ha sido considerada de la misma manera por el Tribunal Constitucional (TC). En efecto, en una sentencia reciente³³⁶, el TC acogió una acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los artículos 5° inciso segundo y 10 inciso segundo de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, así como del artículo 31 bis de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, señalando que dichos preceptos, referidos a la información ambiental (especialmente el último), superan en amplitud al artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República, el cual no permite hacer pública toda la información que produzca o esté en poder de la Administración, sino que solo a la información que esté contenida en los “actos”, “resoluciones”, “fundamentos” y “procedimientos”. Así, una solicitud para acceder a información sobre uso de antibióticos por salmoneas debía ser rechazada, toda vez que lo dispuesto en el artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política de la República no permitiría el acceso a dicha información. Dicho criterio ya había sido adoptado por el TC en el pasado, en una causa muy similar³³⁷.

El razonamiento del TC se basa en que los preceptos contenidos en la Ley N° 20.285 disponen que es pública “la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la administración”.

335 Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente.

336 Sentencia del Tribunal Constitucional, 14 de mayo de 2019, Rol N° 4986-2018.

337 Sentencia del Tribunal Constitucional, 27 de diciembre de 2016, Rol N° 2907-2015.

Similar a ello, el artículo 31 bis de la Ley N° 19.300 establece:

“[...] toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública”.

La norma añade que, en general, debe entenderse por información ambiental toda aquella que verse sobre el medio ambiente. Esto incluye, entre otros elementos ambientales, el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, la diversidad biológica, entre otros. De igual forma, incluye los factores que afectan o amenazan dichos elementos, tales como sustancias, energía, residuos, emisiones, entre otros.

Sin embargo, el artículo 8° de la Constitución dispone en lo pertinente que “[s]on públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”³³⁸, restringiendo, así, parte del acceso a la información que los propios particulares han puesto en poder de la Administración del Estado y sirviendo de base para que la conclusión del TC en cuanto a que las normas de las Leyes N° 20.385 y N° 19.300 superan en amplitud al artículo 8° de la Constitución, por lo que deben ser rechazados los requerimientos de información que también superen la amplitud de dicho artículo.

Lo anteriormente expuesto refleja ciertamente que el acceso a la información en materia ambiental es otro factor de tensión institucional, en este caso, entre el Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, influido también por la discusión respecto al Acuerdo de Escazú en Chile, no existiendo claridad respecto a si dicho acceso debe ser absoluto o si admite limitaciones³³⁹. Este fallo refleja que la información ambiental es relevante en el marco del acceso a la justicia ambiental, pero también nos recuerda el propio TC que el acceso a la información ambiental no es a cualquier precio y que hay reglas constitucionales que limitan el ejercicio de este derecho.

338 Disponible en línea: <<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/10/03/922711/Tratado-de-Escazu-La-polemica-en-torno-a-sus-beneficios-y-eventuales-trabas-a-la-inversion.html>>.

339 Esta discusión fue resuelta recientemente por la Corte Suprema, en una sentencia en la cual se pronunció en forma opuesta al Tribunal Constitucional, indicando que correspondía entregar la información requerida. Véase “Consejo para la Transparencia con Salmones Multiexport S.A.”, Corte Suprema, 4 de diciembre de 2019, Rol N° 17310-2019.

• Interferencia de la separación de funciones

Sin perjuicio de las consideraciones expuestas, de las medidas que la sentencia exige, también se advierte una interferencia con las funciones que el presidente de la República tiene en el ámbito de sus competencias. En efecto, dentro de las medidas requeridas está el iniciar “a la brevedad” un procedimiento para “ponderar la pertinencia y utilidad de reformar, incrementando, incluso, si fuere necesario, los niveles de exigencia aplicables a los distintos elementos, gases o compuestos producidos en las diferentes fuentes presentes en la Bahía de Quintero, Ventanas y Puchuncaví, las normas de emisión, de calidad ambiental y demás que resulten aplicables a la situación de contaminación de la mentada Bahía”.

El fallo también ordena un “plan de emergencia” a la ONEMI; que se “reevalúe la calificación de zona de latencia y de zona saturada de las comunas de que se trata”; que se inicie un proceso de revisión de la RCA de los proyectos o actividades en la zona “en conformidad al artículo 25 quinquies de la Ley N° 19.300”, y que la Seremi MINVU aborde “la modificación del Plan Regulador de Valparaíso, en relación a la zona afectada a la brevedad, considerando dicha labor como una prioridad en sus políticas sectoriales”.

De lo expuesto se advierte que las acciones que la sentencia exige no tratan sobre una mera exhortación o consejo al presidente de la República o a los servicios de su dependencia, sino del cumplimiento de un mandato específico. ¿Qué significado pueden tener exigencias de esta naturaleza? ¿Qué norma constitucional o legal autoriza a la Corte Suprema a dar este tipo de órdenes o emitir un juicio sobre la forma —más laxa o exigente— con la que se debe regular ambientalmente un contaminante o un gas? ¿Cuál sería el efecto si el presidente estima que no es conveniente “incrementar” los niveles de exigencia ambiental considerando otros factores, igual de legítimos, tales como la dimensión social o económica del área, haciendo efectivo el principio de desarrollo sustentable? ¿Son vinculantes o imperativos estos mandatos de actuación?

Las preguntas formuladas son complejas y requieren un debate más profundo. La sentencia incursiona en un terreno cuya órbita está dentro de la función ejecutiva, siendo ella, junto con la función legislativa, las llamadas a diseñar y ejecutar las políticas públicas, incluidas las ambientales. De su lectura, la sentencia no propone un diálogo cooperativo en la búsqueda de optimizar el ejercicio del derecho a vivir en un medio ambiente libre de

contaminación, sino, más bien, invade de manera indirecta materias propias del presidente de la República, ahondando en el mérito ("incrementando") y en la oportunidad ("a la brevedad") con que deben modificarse normas o ejecutarse planes (más allá de lo deficientes, ineficientes y errados que sean) aumentando la incertidumbre respecto de lo que debe ejecutarse en la bahía de Quintero-Puchuncaví.

Así, el mandato de actuaciones que exige la sentencia no hace más que alterar el régimen de control que pesa sobre la Administración. De esta manera, por medio del recurso de protección, lo que termina haciendo la Corte Suprema es examinar el nivel de cumplimiento normativo de otro poder del Estado, pidiéndole, además, que regule y planifique políticas públicas según un lineamiento regulatorio determinado.

En este caso no se anula un acto administrativo o se condena a la Administración del Estado a pagar una suma de dinero, sino que se le pide actuar de una determina manera en una zona específica, ejecutando una política pública bajo una particular visión de un poder del Estado, interpretando, la propia sentencia, cómo deben ser ejecutadas esas competencias.

No se trata de marginar la inactividad de la Administración del Estado del control judicial cuando existan obligaciones estatales concretas que realizar en razón de una norma y que esa obligación genere derechos en un conjunto de personas (inactividad normativa) o que haya una tardanza excesiva en la dictación de una resolución (inactividad procedimental), sino de entender que el control sobre alternativas regulatorias (regular o no), bajo ciertas modalidades (estrictas o flexibles) y en base a ciertos y determinados componentes del medio ambiente, está dentro de un margen de discrecionalidad o apreciación administrativa que debe ser respetado. En este caso se ve interferido por la interposición de una acción cuya finalidad está reservada, en principio, para otro tipo de situaciones, desconociendo la elasticidad que la ejecución de este tipo políticas públicas tiene.

La sentencia razona, al imponer estas medidas, especialmente las de naturaleza normativa, en cuanto a que solo existiría una respuesta correcta. Pareciera que la sentencia da "latigazos"³⁴⁰ al poder ejecutivo en función de órdenes regulatorias que no necesariamente son claras, completas, coherentes e inequívocas y se olvida de que el "el juez no puede configurar

340 SQUELLA (2007), pp. 11-31.

autoritativamente el orden jurídico general: sólo puede librar decisiones para casos concretos; y en ello encuentra a su vez límites en el tenor de los textos normativos [...]. El principio de pasividad restringe adicionalmente la politicidad en esta dimensión, marcada por la dinámica de la iniciativa por estructurar el orden jurídico, económico y social"³⁴¹.

Por todo lo anterior, esta sentencia parece confundir las políticas públicas que se impulsan o se priorizan y el cumplimiento de reglas que restringen día a día el quehacer de la Administración del Estado. Esto, porque aun cuando puede haber una política pública ambiental a lo largo de décadas que se considere errada, ineficiente y carente de justificación, pudiendo darse una señal simbólica respecto de lo que ocurre en un área determinada, ello es distinto de incumplir la Constitución, la ley y, por cierto, afectar un derecho constitucional por la ejecución deficiente de ella.

- La Corte Suprema confirma su rol como árbitro de la política ambiental

En general, los jueces adquieren protagonismo cuando la política no resuelve problemas públicos complejos. Pero esa importancia adquiere mayor realce cada vez que, invocando derechos y principios, los tribunales de justicia privilegian estos por sobre cualquier otra consideración de bienestar general.

En materia ambiental, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación ha estado sujeto a una comprensión que ha ido variando en el tiempo. Desde el proyecto "Trillium" (1997) a "Puchuncaví-Quintero" (2019), la forma de comprender este derecho ha cambiado por parte de la Corte Suprema. No solo la Corte Suprema ha pasado desde una alta deferencia hacia la Administración (1997-2009) a un control intenso de expedientes recurriendo reiteradamente a los principios ambientales (preventivo y precautorio) para resolver diferentes asuntos complejos (2009-2014), sino que hoy, al menos en este caso particular, ha calificado y ordenado a la Administración determinadas acciones de política pública regulatoria, buscando no solo resolver el caso concreto, sino además buscando una finalidad adicional. Siendo loable esa búsqueda, es injustificada, debiendo evitarse consideraciones instrumentales que desnaturalicen la finalidad del

341 ALDUNATE (1995), p. 23.

poder judicial: resolver el caso concreto con apego a las reglas sin buscar otros efectos adicionales.

Como indica Fernando ATRIA:

“[E]l problema no es con el contenido de la finalidad, sino con el hecho de que el caso sea decidido teniendo presente una finalidad que no sea decidir el caso dando a cada uno lo suyo. La comprensión comisarial de la jurisdicción es radicalmente incompatible con la independencia judicial, y de ese modo hace improbable la jurisdicción, es decir: hace improbable que los individuos afectados sean tratados como fines, y no como medios”³⁴².

La Corte Suprema, al igual que en otras materias, como el acceso a medicamentos de alto costo o en materia de empleo público, ha definido un rol en materia ambiental consistente en resguardar el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente de contaminación, olvidando, a veces, que todos los poderes del Estado pueden y deben deliberar en base a derechos fundamentales, realizando todos una contribución específica en el ejercicio pleno de esos derechos, no teniendo los tribunales el monopolio de esa protección.

En efecto, como bien plantean Paul YOWELL y Francisco URBINA, el ejercicio pleno de muchos derechos exige la creación de complejos esquemas institucionales, lo que requiere de legislación, siendo el Congreso un lugar en que distintas visiones, de manera sistemática y estable, regulan un asunto³⁴³.

Pareciera, entonces, a partir de un tránsito que ha ido tomando tiempo, pero especialmente en este caso, que la Corte Suprema considera que los ciudadanos tendrían un título amplio para requerir del Estado de todo aquello que permita asegurar el ejercicio legítimo del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, desatendiendo las competencias de otro poder y cualquier otra ponderación que permita equilibradamente distribuir las competencias de cada función pública. Lo anterior estaría en línea con el Programa Interamericano de Capacitación Judicial sobre el Estado de Derecho Ambiental (2016), del cual el ministro Sergio Muñoz es parte del comité asesor, cuya influencia en este tipo de decisiones pareciera

342 ATRIA (2007), p. 49.

343 YOWELL Y URBINA (2018), *passim*. En la misma línea, puede revisarse WEBBER *et ál.* (2018), *passim*.

tener una gravitación al indicar que el rol del juez, en materia ambiental, entre otros aspectos, es fundamentalmente actuar como un administrador del riesgo en su toma de decisiones, empujando un rol más activo de los jueces en materia de justicia ambiental en Latinoamérica³⁴⁴.

De esta manera, la sentencia adoptada por la Corte Suprema respecto del caso “Quintero-Puchuncaví” tiene una relevancia que no puede negarse debido a las consecuencias institucionales que se derivan de ella. Principalmente, respecto a la forma de resolver el recurso de protección, alterando la naturaleza cautelar del mismo, y respecto al rol de la Corte Suprema en la política ambiental de nuestro país.

Por lo anterior, es de interés compartir estas conclusiones en torno al fallo de la Corte Suprema, toda vez que la forma de entender y aplicar varias instituciones en nuestro país, como la naturaleza del recurso de protección o el rol de la Corte Suprema, cobra mucha relevancia en este caso. Es posible notar también en este y otros fallos la tensión institucional que existe entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional, así como también entre la Corte Suprema y la Administración del Estado, cuando materias referidas al medio ambiente o la información afloran, habiendo criterios distintos en su aproximación.

Por lo anterior, será importante hacer un seguimiento a futuras sentencias que dicte la Corte Suprema en materia ambiental, a fin de confirmar si se trata de una tendencia o si se trata de un caso aislado, producto de la excepcional situación que se vive en el sector de Quintero-Puchuncaví.

Por último, no dejamos de reconocer que buena parte de los comentarios que ilustran este acápite también tienen como origen el diseño institucional del propio recurso de protección, el que, por la amplitud que le da su estructura, permite que puedan resolverse con mucha discreción los asuntos que se reclaman (“jurisdicción de equidad y con pocos límites para el tribunal”), explicando, en parte, los problemas de la sentencia comentada, no debiendo olvidarse que, en este como en cualquier otro caso, también influyen otros factores, tales como las motivaciones, capacidades, la forma de selección, las normas profesionales y la psicología de los jueces que resuelven un caso concreto³⁴⁵.

344 SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2016), p. 85.

345 POSNER (2008), p. 5.

5.3. Fiscalización y sanción

Una situación distinta a la revisada en materia de evaluación ambiental se observa en relación a la fiscalización y la sanción ambiental. Bajo esta dimensión se observan dos etapas: la primera, de 1994-2012, radicada en un modelo coordinador, en base a fiscalización sectorial y sanción descentralizada, sujeta al control jurisdiccional de la justicia ordinaria, y la segunda, desde el año 2012 en adelante, en manos de la SMA, es decir, bajo una estructura centralizada, técnica, robusta en cuanto a competencias y sujeta a un control de un juez especial³⁴⁶.

A) Primera etapa. Modelo coordinador y fiscalización descentralizada

Esta etapa se caracterizó por un período en que los instrumentos de gestión ambiental, tales como las normas de emisión, los planes de descontaminación o las resoluciones de calificación ambiental eran fiscalizados de manera sectorial por Comités Operativos de Fiscalización (COF), instancias de coordinación horizontal al amparo de las extintas COREMAS. Si los organismos sectoriales detectaban una infracción a alguno de estos instrumentos, en virtud del artículo 64 de la LBGMA solicitaban a la COREMA respectiva que formulara cargos y dependiendo del resultado de ese procedimiento sancionatorio impusiera una o más multas. Estas multas posteriormente podían ser reclamadas ante el juez de letras ordinario, por medio de un juicio sumario, lo que explica, en parte, la escasa jurisprudencia en relación al recurso de protección en esta materia, al existir un mecanismo institucional que revisaba la juridicidad de las multas impuestas.

Considerando el contexto institucional previo, el recurso de protección durante este período fue utilizado, algunas veces, como un mecanismo para impugnar sanciones impuestas por organismos sectoriales por incumplir normas de protección ambiental³⁴⁷ o para intentar sustituir a la autoridad administrativa en sus funciones sancionatorias, cuando incluso ya había “decretado sanciones administrativas”. Tal es el caso de “Celco”, en que la Corte Suprema dispuso, al margen de lo extemporánea de la presentación,

346 BERGAMINI *et al.* (2017), pp. 172-175.

347 Véase “Sociedad Constructora Echeverría Izquierdo S.A. con Servicio de Salud del Ambiente de Ruido de la Región Metropolitana”, 10 de julio de 2000, Rol N° 3567-1999.

que la acción interpuesta tenía por objeto que los tribunales de justicia reemplazasen “a la autoridad medioambiental en el ejercicio de sus funciones, sin que la acción constitucional deducida a fs. 1 haya sido dirigida en contra de la COREMA X Región, que es el organismo que por ley está llamado a determinar si hay o no desviaciones a la resolución de calificación ambiental, siendo del todo improcedente que tal labor sea entregada a los órganos jurisdiccionales, cuya misión, sin duda, no es reemplazar a las entidades de la administración...”³⁴⁸.

En la misma línea, otros recursos de protección también fueron rechazados en razón de una cierta deferencia hacia la Administración del Estado en función de sus propios procedimientos, como de hecho ocurrió en “Celco II”, en que la Corte Suprema dispuso que “...no se evidencia que el hecho que la COREMA X Región no haya tomado la iniciativa de ordenar detener en forma inmediata la descarga de sulfatos al Río Cruces, por la planta Celulosa Valdivia de CELCO, frente a las aseveraciones del Sr. Mulsow, constituya una omisión ilegal que atente contra el derecho de los recurrentes a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, máxime si no existe norma que la obligue a suspender los proyectos aprobados ante la irrupción de terceros que emiten opiniones científicas contrarias al proyecto, más aún cuanto estos terceros no actúan, ni dentro de un procedimiento de calificación ambiental, ni como peritos judiciales”³⁴⁹.

Por lo tanto, durante este período, el recurso de protección fue escasamente utilizado en materia sancionatoria y la escasa jurisprudencia que se reproduce da cuenta de ese fenómeno. Lo anterior se explica porque las disputas referidas a la aplicación de multas o sanciones se dio, principalmente, en el marco de un procedimiento regulado en el Código de Procedimiento Civil, respecto del cual los recursos procesales tradicionales, como apelación y casación en la forma y en el fondo, fueron los mecanismos para impugnar los eventuales vicios de procedimiento, la aplicación de una norma sectorial en desmedro de una general, o la desproporcionalidad de una multa, entre otros aspectos.

348 “Vladimir Riesco Bahamondes y otros con Celulosa Arauco (Celco Valdivia)”, Corte Suprema, 30 de mayo de 2005, Rol N° 1853-2005.

349 “Vladimir León Farfán, Betty Andaur Rojas, Francisco Manquecheo con Comisión Regional del Medio Ambiente de la Décima Región de Los Lagos (Celco Río Cruces)”, Corte Suprema, 11 de diciembre de 2006, Rol N° 5928-2006.